

Las ciudades sudafricanas enfrentan nuevos retos

Los centros urbanos, motores de la economía, podrían obtener más facultades



Albañiles en huelga hacen una manifestación en Ciudad del Cabo, afuera del estadio de la Copa Mundial FIFA 2010, en septiembre de 2007.

POR ANNETTE CHRISTMAS

Los gobiernos locales de Sudáfrica enfrentan grandes retos para satisfacer las necesidades de vivienda, transporte, aguas limpias y electricidad de una población en rápido crecimiento. Estos problemas parecen aún mayores comparados con los éxitos obtenidos por el gobierno nacional después del apartheid. A partir de 1994, además de crear una democracia multirracial, Sudáfrica ha logrado elevar el nivel de vida, duplicar las exportaciones y crear una economía robusta.

Para evaluar los éxitos —y las fallas— locales, el ministro para Gobiernos Provinciales y Locales, Sydney Mufamadi, emprendió una revisión nacional de los gobiernos tanto en el ámbito provincial como en el local. Hizo un llamado a la participación de todos, desde los servidores públicos y el sector privado hasta las instituciones públicas, y aún más importante, de la ciudadanía sudafricana.

Cuando Sudáfrica compitió y ganó la sede de la Copa Mundial de la FIFA 2010, sus opositores hicieron referencia a la dificultad que tendrían los gobiernos locales para responder a este reto.

Annette Christmas es investigadora en el Proyecto de Gobierno Local del Centro de Derecho Comunitario de la Universidad de Cabo Occidental, en Ciudad del Cabo.

Pero los municipios han demostrado creatividad y determinación en los preparativos para 2010. En la costa del Océano Índico, el municipio de eThekweni —antes Durban— fue alabado por sus innovaciones. El municipio utilizó la infraestructura portuaria y los estadios de fútbol recientemente desarrollados para impulsar las áreas empobrecidas que rodean estas instalaciones ya existentes, e incluso creó nuevos centros de transporte para darles servicio. El alcalde Obed Mlaba declaró que el municipio vio en la Copa Mundial de 2010 una oportunidad no sólo de crecimiento de la economía local sino para “transformar la ciudad en un eficaz mecanismo de prestación de servicios”.

El panorama del gobierno local

El gobierno local de Sudáfrica se compone de 283 municipios, que varían en población, tamaño y recursos y que comprenden desde los municipios rurales con severas carencias de recursos hasta los que están compuestos por grandes metrópolis de primera clase llamadas “metros”. La Constitución reconoce dos tipos de gobierno local. Por un lado, están las metros, que tienen autoridad municipal exclusiva en su jurisdicción, y por otro, se encuentran los gobiernos locales que no pertenecen a las metros, conformados por los municipios distritales que incluyen municipios locales más pequeños. Dentro de esta segunda categoría, los municipios distritales y locales comparten facultades y funciones en un nivel con dos órdenes de gobierno local.

En las seis metros habita una tercera parte de la población sudafricana. La más pequeña, Bahía Nelson Mandela, tiene 1.1 millón de residentes mientras que la ciudad de Johannesburgo alberga a 3.2 millones de habitantes. Las metros, que producen 59 por ciento del PIB, son las fuerzas económicas motrices de Sudáfrica.

No obstante, Sudáfrica sigue siendo una de las sociedades más desiguales del mundo por la brecha que existe entre ricos y pobres. La rápida urbanización de las metros y ciudades ha hecho que una riqueza sin precedentes coexista con la pobreza más abyecta. Las metros tienen una tarea difícil. Deben balancear su mandato constitucional de prestación de servicios básicos y mejora de la vida de sus ciudadanos con los incentivos más inmediatamente realizables que proceden del fomento a la inversión y el desarrollo económico. Johannesburgo recibió recientemente la orden de lograr un acuerdo de asentamiento con los moradores de las zonas urbanas deprimidas que habían sido desalojados como parte de un proyecto de renovación para atraer a los inversionistas.

Las garantías constitucionales

El municipio, en tanto que orden de gobierno local, goza de la autonomía que la Constitución le concede. Antes de 1994, los gobiernos locales eran criaturas del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Sus facultades, funciones y recursos consolidaban el modelo de gobernanza del apartheid de mala o inexistente prestación de servicios en las áreas de los no blancos. Desde 1996, el gobierno local tiene una meta mucho más amplia de promoción del desarrollo social y económico mediante la creación de entornos seguros y saludables y motivando la participación de las comunidades en el gobierno local, profundizando así la democracia.

Para cumplir con este mandato, la Constitución concede al gobierno local una lista de facultades y funciones. Con este propósito, el gobierno local tiene derecho a recaudar sus propios ingresos mediante impuestos sobre los bienes y cargos adicionales a los cobros por servicios de agua, saneamiento y electricidad. Estos equivalen a 83 por ciento de los ingresos gubernamentales, que se complementan con pagos por transferencias del gobierno nacional. A primera vista, estas facultades impositivas parecen conceder una base fiscal generosa a los municipios. Sin embargo, existen grandes diferencias entre el ingreso de las ciudades y los centros urbanos —que albergan casas habitación, oficinas y negocios estables e importantes— y el ingreso de los municipios más pequeños donde no existe mucho qué gravar.

Los municipios distritales fueron originalmente creados para integrar y coordinar los servicios municipales locales dentro de una misma área. El proyecto fue utilizar economías de escala a nivel distrital para que los municipios distritales fungieran como proveedores de grandes cantidades de servicios. Los distritos también se ocuparían de proveer y ayudar a los municipios empo-

brecidos. Sin embargo, en la práctica, desempeñan un papel muy diferente al que se tenía proyectado originalmente. La mayor parte de las veces, los municipios distritales son proveedores directos de servicios a las comunidades locales, y esto crea incertidumbre sobre las funciones y facultades de los municipios locales. El resultado es una duplicidad de centros administrativos y políticos que se presta a que surjan los conflictos. En julio de 2006, el gravamen impositivo a las empresas fue abolido. Con esto se canceló una importante fuente de ingresos y la capacidad de los distritos para redistribuir los servicios a las comunidades locales disminuyó en forma severa.

Todos estos factores hacen que surja la pregunta de si realmente es necesario contar con un sistema de dos órdenes de gobierno local, sin tomar en consideración las metros. Los municipios locales donde emergen centros urbanos fuertes, como Bloemfontein, no se benefician de los parámetros jerárquicos del sistema de gobierno distrital. Se ha pensado dar categoría metropolitana a los municipios locales con centros urbanos pujantes y convertir el sistema de dos niveles —de distrito y de gobierno local— en un solo sistema.

Las trabas

En los últimos 18 meses, varias partes de Sudáfrica han sido afectadas por un número creciente de protestas en las comunidades. La mayoría se debe a la falta de servicios municipales. Los informes de los medios de comunicación han puesto de relieve la preocupación de las comunidades por la lentitud o la inexistencia de la entrega de viviendas y servicios básicos.

Parte del problema es la falta de una clara y sencilla delimitación de facultades y funciones entre gobiernos locales y provinciales. La Constitución prevé que cuando una función nacional o provincial pueda ser desempeñada de manera más eficaz por el gobierno local, deberá ser asignada a

los municipios, siempre y cuando éstos tengan la capacidad de llevarla a cabo. Sin lugar a dudas, el agua, la electricidad y el saneamiento corren a cargo de los municipios pero la vivienda sigue siendo una función provincial. Helen Zille, alcaldesa de Ciudad del Cabo, dice que “los retrasos ocasionados por los trámites burocráticos en los proyectos de los propios municipios, especialmente por lo que se refiere a la vivienda”, son un impedimento clave para su entrega. La provincia de Cabo Occidental no accedió a la solicitud de la metro de hacerse cargo de la vivienda y con ello dio lugar a que la metro iniciara una disputa intergubernamental con la provincia. Incluso la más pequeña de las metros, la Bahía Nelson Mandela, ha declarado categóricamente que es “más que capaz de cumplir con esa función y que, de hecho, ya lo está haciendo”. A pesar de lo anterior, la vivienda sigue siendo una función provincial, y el gobierno local con frecuencia tiene que cargar con el peso de la insatisfacción de la comunidad por las fallas en las entregas.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 22]



Albañiles en huelga hacen una manifestación en Ciudad del Cabo, afuera del estadio de la Copa Mundial FIFA 2010, en septiembre de 2007.

REUTERS/MIKE HUTCHINGS

SUDÁFRICA

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 18]

Otro obstáculo que se le presenta al gobierno local es la falta de capacidad y de habilidad para prestar servicios a los ciudadanos. En la reestructuración de los municipios locales, llevada a cabo en 2000, se perdió mucha de la memoria institucional del gobierno local cuando se prescindió de los servidores públicos de mayor edad. Un motivo de preocupación importante es que el nombramiento de personal en los municipios a menudo responde al clientelismo político y no a criterios de habilidad, capacidad y experiencia. Sin embargo, a través del Proyecto Consolidación, el gobierno central ha empezado a desplegar trabajadores expertos en los municipios particularmente débiles para ayudar a la capacitación. Persiste la preocupación de que esta iniciativa no sea suficiente y que haya necesidad de importar mano de obra calificada del exterior para subsanar dicha carencia.

Con la mirada puesta en el futuro

A pesar de estos desafíos múltiples, algunos municipios han encontrado formas nuevas e innovadoras de equilibrar el desarrollo y la prestación de servicios. La metro Bahía Nelson Mandela ha emprendido un vasto programa para encontrar fuentes alternas de energía con objeto de reducir las emisiones y atraer las inversiones

a la ciudad. Junto con los proyectos de energía renovable enfocados en los centros industriales, la metro ha establecido proyectos piloto para proveer agua calentada con energía solar a las zonas de bajos ingresos. Los costos de instalación y mantenimiento son mínimos. Aunque se encuentran todavía en las etapas preliminares, gracias a estos proyectos se puede surtir agua caliente a muchos hogares de bajos ingresos. George Ferreira, director de electricidad y energía de la ciudad, dijo que sin la “adquisición de liderazgo político por parte del municipio, este proyecto, en terreno inexplorado, no habría visto la luz”.

La creación de ciudades sustentables integradas donde la sociedad marginada de Sudáfrica comparta los beneficios del desarrollo de gobierno local es un proyecto de inmensas proporciones. Los metros —casos de éxito del gobierno local en Sudáfrica— podrían ser las conductoras del desarrollo si se limitara la interferencia del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Un gran número de sudafricanos piden que se considere prioritario el desarrollo de cualquier capacidad del gobierno local que haga falta.

El proceso de análisis del gobierno hace que se planteen preguntas críticas sobre si la configuración actual de los gobiernos provinciales y locales ha servido para mejorar la prestación de servicios sociales básicos y arraigar la democracia en Sudáfrica. Las respuestas a estas preguntas podrían cambiar de manera fundamental al gobierno local y mejorar las vidas de todos los ciudadanos de Sudáfrica. 